SITUATION DES CONSERVATEURS D'ÉTAT MIS À LA DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(D. Pallier, Rapport annuel 1996)

Au cours des dernières années, l'Inspection générale des bibliothèques a examiné, à la demande des administrations, plusieurs cas de conflits entre collectivités territoriales et conservateurs mis à disposition de ces collectivités. Dans deux cas, les missions ont été des missions conjointes, avec l'Inspection générale de l'administration du Ministère de l'éducation nationale ou l'Inspection générale de l'administration du Ministère de la culture. Les conflits étudiés étaient apparus dans des bibliothèques municipales et dans un musée d'histoire naturelle. Mais des problèmes de ce type ont également pris naissance dans des musées d'art ou des services d'archives.

Sur la base de ces différentes études, l'Inspection souhaite exprimer un constat. Fait conjointement avec les inspections générales de l'administration, ce constat est susceptible d'alimenter la réflexion sur le projet de loi de bibliothèques.

Les conflits résultent d'affrontements locaux, mais les règles qui régissent en ce domaine les relations entre l'État et les collectivités territoriales ne semblent pas suffisantes pour prévenir et régler les difficultés dans de bonnes conditions.

On doit souligner **cinq points :**

A- La mise à disposition est une réalité non négligeable dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Elle concerne, au ministère de la Culture, les conservateurs d'État des bibliothèques municipales classées, ceux des services départementaux d'archives et des conservateurs de musées d'art classés.

Elle concerne également, au titre du ministère de l'Éducation nationale, 12 conservateurs d'État dans les musées classés d'histoire naturelle.

B- Les objectifs de la mise à disposition ne sont plus évidents.

L'objectif de la mise à disposition a été, historiquement, de pourvoir des emplois de responsabilité par du personnel scientifique. L'absence de statut scientifique du personnel territorial constituait un argument fort pour la présence de conservateurs d'État. La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (art. 60, 61, 62, 66) a reconnu encore en fait aux personnels scientifiques d'État une situation de monopole dans les fonctions de direction des bibliothèques et des musées classés, des services départementaux d'archives et des bibliothèques centrales de prêt.

Une première évolution est apparue avec la loi n° 90-1087 du 28 novembre 1990, relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes. L'article 1er dispose que "par dérogation à l'article 41 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, les bibliothécaires qui ont la qualité de fonctionnaires de l'État peuvent être mis à la disposition des collectivités territoriales pour exercer leurs fonctions dans les bibliothèques classées". Cette évolution a été confirmée par les deux décrets du 2 septembre 1991 portant statuts des cadres d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine et des bibliothèques. L'article 2 du décret n° 91-841 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux de bibliothèques précise qu'ils exercent leurs fonctions dans les bibliothèques municipales classées et ont vocation à occuper les emplois de direction des établissements ou services. De même, l'article 2 du statut particulier des conservateurs territoriaux du patrimoine précise qu'ils ont vocation à occuper les emplois de direction des établissements ou services.

Dès lors, la mise à disposition de personnel d'État dans des organismes culturels et scientifiques territoriaux doit avoir des objectifs explicites. Soit les emplois de conservateurs d'État constituent simplement une aide au fonctionnement de services territoriaux et ceux ci demanderont à en maîtriser totalement l'organisation. Soit la présence de personnels que le ministère recrute et forme traduit le souci de l'État de garantir une qualité de gestion au bénéfice de fonctions qui concernent à la fois la collectivité territoriale et l'État (collecte du dépôt légal, constitution d'une documentation spécialisée, mise en valeur du patrimoine imprimé, coopération entre bibliothèques...). Lorsque l'effectif de conservateurs territoriaux est important, ce qui peut être le cas dans certaines bibliothèques municipales, l'objectif de la mise à disposition de conservateurs d'État gagne à être identifié, dans leur intérêt et dans celui de l'État.

C- Les textes régissant la mise à disposition des collectivités territoriales ne sont pas suffisamment précis.

La mise à disposition des collectivités territoriales figure dans la loi du 22 juillet 1983 (art. 60 et 62) mais non dans la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Il a fallu attendre la loi du 28 novembre 1990 pour régler cette difficulté juridique: par dérogation à l'article 41 de la loi du 11 janvier 1984, les personnels scientifiques des musées, des bibliothèques, et les personnels scientifiques et de documentation des services d'archives qui ont la qualité de fonctionnaires de l'État peuvent être mis à la disposition des collectivités territoriales.

Quelle était l'intention du législateur ? La dérogation à l'article 41 de la loi du 11 janvier 1984 signifie que les personnels d'État mis à la disposition des collectivités territoriales échappent aux règles particulières fixées par le décret du 16 septembre 1985, qui visent les personnels affectés à une administration de l'État ou à un établissement public de l'État à caractère administratif (article 1er, alinéa 1).

L'imprécision du cadre réglementaire est sensible en gestion. Qu'il s'agisse de bibliothèques, de musées ou d'archives, les pratiques de gestion des personnels d'État mis à disposition se ressemblent généralement. Les promotions sont prononcées après consultation des collectivités territoriales. Celles-ci proposent la notation annuelle des personnels mis à disposition. En revanche, il est procédé aux affectations et mutations par voie d'arrêté, pris dans les mêmes formes, que les agents servent dans une institution de collectivité locale ou de l'État, cela sans condition de durée et sans que soit mentionnée la position de mise à disposition. L'État a fait connaître sa doctrine à l'occasion de contentieux.

D- Dans les cas les plus fréquemment examinés, des conflits entre villes et directeurs de bibliothèques municipales, il est apparu que les fonctions de direction n'étaient pas définies et devaient être confortées.

Il semble qu'aucun texte réglementaire ne définisse les fonctions d'un directeur de bibliothèque municipale, à la différence des fonctions des directeurs de bibliothèques universitaires, dont les compétences en matière de budget, de personnel, de relations documentaires avec les partenaires extérieurs, d'élaboration de dossiers documentaires, sont précisées par décret . Cette absence de définition constitue un handicap, car la bibliothèque municipale type est un service communal, en régie directe, sans personnalité morale ni conseil d'administration, parfois composante d'un ensemble plus vaste. Le directeur d'une bibliothèque municipale classée, qui n'est pas nommé par arrêté municipal, a des délégations de signature variables suivant les lieux. Ses attributions réelles peuvent excéder le cadre de la bibliothèque municipale et comporter la responsabilité de pans de la politique culturelle de la ville. La hiérarchie dont il dépend peut être simple ou complexe, partagée entre élus et responsables de services municipaux.

A défaut de définir les fonctions des directeurs de bibliothèques municipales, plusieurs conflits ont cependant précisé la situation administrative des directeurs de ces bibliothèques.

Les bibliothèques municipales sont organisées et financées par les communes (Code général des collectivités territoriales, Art. L. 1422-1). Traditionnellement, les fonctionnaires ne sont pas autorisés à attaquer des actes concernant l'organisation ou l'aménagement du service qui constituent des mesures d'ordre intérieur. Mais la jurisprudence a distingué les mesures d'ordre intérieur véritables et

les décisions qui font grief, notamment en cas de modification de la situation administrative personnelle d'un directeur privé de la plupart de ses fonctions. Cela a été la position du Conseil d'État, le 7 janvier 1983 dans le recours pour excès de pouvoir, Ville d'Aix-en-Provence C. Dame Estève.

La légalité de décisions modifiant les fonctions de direction a été attaquée à plusieurs reprises, au titre des garanties du fonctionnaire en matière disciplinaire. D'une part, la suspension d'office des fonctions d'un fonctionnaire ou une mise en non-activité ont pu être jugées des sanctions disciplinaires déguisées encourant l'annulation (cf. Jugement du tribunal administratif de Nantes du 24 octobre 1991, sur la requête de M. TYTGAT contre le département du Maine-et-Loire). D'autre part, seul le ministre habilité à nommer les directeurs et conservateurs d'État des bibliothèques municipales classées est compétent pour mettre fin à leurs fonctions. Si une mutation est demandée à titre de sanction disciplinaire, elle suppose une motivation solide, la communication du dossier à l'intéressé et l'intervention du conseil de discipline.

Pour la définition des fonctions de direction, un dénominateur a été fourni récemment, dans le cadre *du Premier recensement des métiers des bibliothèques.*

Sur la base de cette analyse professionnelle les activités et compétences du directeur sont les suivantes:

- Élaboration de projets documentaires, culturels, pédagogiques et de recherche, soumis à la validation de la collectivité de tutelle,
- **Conception et mise en oeuvre de la politique de la bibliothèque** et des réseaux documentaires (collections, services, etc.),
- **Détermination des objectifs**, des plans et des moyens,
- **Préparation et mise en oeuvre du budget**,
- **Suivi des procédures de marché public le cas échéant**,
- **Organisation du fonctionnement,**
- **Gestion**, encadrement, politique de formation et animation du **personnel**,
- **Évaluation** (environnement, activités, collections, besoins des publics, des compétences mises en oeuvre),
- **Valorisation des activités de la bibliothèque**,
- **Optimisation des infrastructures bâties,**
- **Relations avec les instances institutionnelles** et les partenaires extérieurs; représentation,
- **Conseil et expertise** notamment auprès de la collectivité de tutelle,
- **Veille professionnelle**,
- Publications, éventuellement.

On pourrait y ajouter la connaissance des publics.

Un conflit entre directeur de bibliothèque et collectivité territoriale peut être compliqué par un conflit entre le directeur et un autre personnel d'État mis à la disposition de la même collectivité. A ce propos, il semble que les textes fixant le rôle du directeur, en ce qui concerne la notation et les propositions de promotion des personnels d'État, peuvent être précisés.

La notation, régie par la circulaire n° 95-1156 du 9 mai 1995, "relève de la compétence du chef de service, le maire pour les personnels affectés en bibliothèque municipale classée ou la personne qui a reçu délégation à cet effet, en vertu d'un texte réglementaire ou de façon expresse par l'autorité normalement investie du pouvoir de notation. Il peut s'agir de directeurs de bibliothèque municipale classée. Dans tous les cas, le chef de service qui a pouvoir de notation doit recueillir l'avis des supérieurs hiérarchiques des agents placés sous leur autorité".

En matière de promotion, la circulaire n° 95-2092 du 25 août 1995, portant sur la gestion des personnels des bibliothèques, indique simplement que "les propositions émanent de l'autorité administrative dont dépend l'agent promouvable, à savoir: les maires pour les agents exerçant en bibliothèque municipale classée".

Dans les deux cas, il paraît souhaitable de donner explicitement un rôle de proposition aux directeurs de BMC.

E- Deux voies existent pour préciser le régime applicable aux personnels mis à disposition.

La loi du 11 janvier 1984 relative au statut des fonctionnaires de l'État traite de manière explicite de la mise à disposition, conçue comme une modalité de la position d'activité du fonctionnaire. Le décret du 16 septembre 1985 en précise le régime particulier.

Cependant on ne peut dire que soit actuellement précisé le régime applicable aux personnels d'État mis à disposition des collectivités territoriales. Pour reprendre les conclusions de la mission conjointe Inspection générale de l'administration du Ministère de la culture/IGB relative à la bibliothèque municipale d'Orléans, un texte particulier serait nécessaire. Ce pourrait être un décret d'application de la loi du 28 novembre 1990, traitant spécifiquement de la mise à disposition des collectivités territoriales de personnel de l'État. Ou bien ce texte pourrait prendre la forme d'un décret modificatif de celui de 1985, les cas de mise à disposition des collectivités territoriales étant inclus dans la catégorie prévue à l'alinéa 2 de l'article 1, c'est à dire les organismes d'intérêt général. L'élaboration de ce texte concernerait trois directions (Archives, Musées, Livre) au ministère de la Culture, ainsi que la direction de l'Information scientifique, des Technologies nouvelles et des Bibliothèques au ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

La principale lacune semble l'absence de convention entre l'administration gestionnaire et la collectivité d'accueil. Force est de constater que la situation des personnels mis à disposition n'est pas définie quant à la durée des activités qu'ils exercent, quant aux modalités du contrôle et de l'évaluation de leurs activités. La nature même des activités de direction peut être mise en cause.

Pour prendre l'exemple des bibliothèques municipales classées, le conservateur d'État qui dirige une telle bibliothèque échappe par son statut au pouvoir de suspension ou de révocation du maire, mais la bibliothèque demeure un service municipal, avec un personnel majoritairement municipal. Cette dichotomie pourrait être allégée par une convention. S'il n'est plus un monopole, l'exercice de responsabilités dans une bibliothèque municipale classée, organisme complexe, suppose durée et continuité. Il semble nécessaire de garantir tant les droits des collectivités que ceux des agents de l'État investis d'une fonction de direction, donc de conduite d'une partie de la politique scientifique ou culturelle locale. La convention devrait prévoir une période d'exercice assez longue. Elle constituerait un mode d'emploi, qui à l'évidence a manqué à plusieurs reprises.

Il ne faut pas cacher qu'une telle hypothèse suppose un débat sur la précarité des fonctions de direction, la définition d'une procédure pour la cessation de ces fonctions, la capacité d'organiser la mobilité qui en découle. Une telle réflexion avait été menée en 1985 pour les bibliothèques universitaires, aboutissant à la circulaire du 10 octobre 1985, dont l'application a été très limitée.

En ce qui concerne les bibliothèques municipales classées, la clarification de la situation peut prendre d'autres formes, dans le cadre du projet de loi sur les bibliothèques.